

**AUDIENCE PUBLIQUE DU 12 JUIN 2018**

**Arrêt n°67/17-18  
du 12/06/ 2018**

**Dossier  
n°41/2015-2016  
du 29/01/2016**

La Chambre du Contentieux du Conseil d'Etat (Burkina Faso) audience ordinaire publique du douze juin deux mille dix huit, tenue dans la salle des audiences à laquelle siégeaient :

Monsieur, Toa Dieudonné OUATTARA  
PRESIDENT ;

Madame Yolande DEMBEGA,  
Monsieur Edilbert SOME,  
CONSEILLERS ;

Madame Wendyam KABORE,  
COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT ;

Avec l'assistance de Maître Marcel BAMOUNI,  
GREFFIER ;

A rendu l'arrêt ci-après :

**AFFAIRE**

**Etat Burkinabè**

**C./**

**OUEDRAOGO Moumouni**

**ENTRE**

Etat Burkinabè  
**REQUERANT ;**

**ET**

OUEDRAOGO Moumouni  
**INTIME ;**

**LE CONSEIL,**

Vu la requête à fin d'appel introduite devant le Conseil d'Etat le 29 janvier 2016 par l'Agent Judiciaire du Trésor (AJT) représentant l'Etat du Burkina Faso ;

Vu la loi n°21/95/ADP du 16 mai 1995 portant création, organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs ;

Vu la loi organique n°015-2000/AN du 23 mai 2000 portant composition, organisation, attributions, fonctionnement du Conseil d'Etat et procédure applicable devant lui ;

Vu les écritures du Conseiller Rapporteur ;

Vu les conclusions écrites du Commissaire du Gouvernement ;  
Où le rapporteur ;

Où les parties en ses observations orales ;

Où le Commissaire du Gouvernement en ses conclusions orales ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

### **FAITS, PROCEDURE, PRETENTIONS ET MOYENS DES PARTIES**

Le 03 septembre 2013, OUEDRAOGO Moumouni, Assistant des affaires économiques, précédemment en service au Ministère de l'Agriculture et domicilié à Ouagadougou, a saisi le tribunal administratif de Ouagadougou d'un recours tendant à la condamnation de l'Etat Burkinabè à lui payer la somme de quarante deux millions cinq cent soixante quinze mille deux cents (42.575.200) de francs CFA en réparation de préjudices qu'il a subis et consistant dans des salaires, indemnités et allocations familiales non perçus.

Au soutien de sa requête, il reproche à l'Etat d'avoir mis fin de façon arbitraire à son mandatement pour compter de janvier 1990 au motif qu'il a été condamné par les Tribunaux Populaires de la Révolution (TPR).

Qu'il n'existe aucune décision de licenciement ou de révocation contre lui de nature à justifier l'arrêt de son mandatement et le refus de l'Etat de lui verser son indemnité de départ à la retraite.

Que sa requête adressée à son ministre de tutelle le 30 avril 2013 à l'effet de faire valoir ses droits, n'a reçu aucune réponse expresse, d'où la saisine du tribunal.

Dans le mémoire en défense de l'Etat, l'Agent Judiciaire du Trésor (AJT) a conclu à l'irrecevabilité du recours juridictionnel aux motifs que d'une part, le requérant a couramment introduit un recours administratif préalable et a donc ouvert pour compter de cette date, le délai de saisine du tribunal, lequel délai a largement expiré ; que le fait d'avoir introduit une nouvelle demande devant l'Administration le 30 avril 2013 ne saurait ouvrir à nouveau le délai du recours juridictionnel.

Que d'autre part, par l'effet de la prescription quadriennale prévue à l'article 59 de la loi n°006-2003/AN du 24 janvier 2003, même si le requérant avait travaillé jusqu'en 2004, pour compter de 2005, année suivant son départ à la retraite, il disposait de quatre ans, soit jusqu'en 2009 pour réclamer ses salaires non perçus, faute de quoi la prescription est acquise au profit de l'Etat.

Subsidiairement, l'AJT conclut au mal fondé de l'action en s'appuyant sur l'article 55 de la Zatu An VI-8/FP/PRES du 26 octobre 1988 portant statut général de la fonction publique et sur l'article 27 de la loi 013-98/AN du 28 avril 1998 portant régime juridique applicable aux emplois et aux agents de la Fonction Publique dont les dispositions subordonnent la rémunération du fonctionnaire au service fait ; que le requérant n'ayant pas fourni de prestation de travail au profit de l'Etat, est mal venu à réclamer une quelconque rémunération. Qu'également, en vertu de la non-rétroactivité des lois, il n'a pas droit à l'indemnité de départ à la retraite prévue par la loi n°019-2005/AN du 18 mai 2005, soit après son départ à la retraite.

Par jugement n°004 du 05 janvier 2016, rendu contradictoirement, le tribunal a, en la forme, rejeté les exceptions d'irrecevabilité, au fond, déclaré le recours justifié et en conséquence condamné l'Etat au paiement de la somme de trente un millions six cent quarante mille (31.640.000) francs CFA au profit du requérant.

Le 29 janvier 2016, l'AJT représentant l'Etat a interjeté appel dudit jugement et soutient dans son mémoire ampliatif parvenu au Conseil d'Etat le 27 mars 2017, qu'il y a bel et bien forclusion car dans la lettre de relance de OUEDRAOGO Moumouni en date du 22 avril 2013, il a affirmé lui-même que le contentieux qui l'oppose à l'Etat depuis janvier 1990 à décembre 2004, n'est toujours pas résolu ; qu'il est donc incontestable que la réclamation a été faite en 1990 et que le recours juridictionnel formé en 2013 est intervenu hors du délai légal qui est de six mois maximum dans le cas d'espèce, en application des dispositions de l'article 17 de la loi N°21/95/ADP du 16 mai 1995 portant création, organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs ; que c'est donc en vain que le requérant a tenté de relancer ce délai en soumettant à nouveau un recours administratif préalable le 30 avril 2013 auquel l'administration n'a pas jugé utile de répondre, puisque le délai du recours contentieux court pour compter de la

première saisine et non de la lettre de relance ;

Pour ce qui concerne la prescription quadriennale, l'AJT a repris les moyens tirés de l'article 59 de la loi n°006-2003/AN du 24 janvier 2003 qu'il a développés devant le premier juge en réitérant en l'occurrence que même si l'intimé avait effectivement fourni des prestations à l'Administration, il aurait un délai de quatre (04) ans à compter de 2005 soit jusqu'en 2009, pour réclamer ses salaires non perçus.

Que le premier juge s'est grossièrement trompé en rejetant ce moyen au motif qu'il a été relevé par l'Etat au titre des moyens de forme et non de fond.

Au fond, l'appelant revient sur l'article 55 de la Zatu n° VI - 8 FP/PRES du 26 octobre 1988 portant statut général de la Fonction Publique et l'article 27 de la loi n° 13/98/AN du 28 avril 1998 portant régime juridique applicable aux emplois et aux agents de la Fonction Publique, qui prescrivent que tout fonctionnaire a droit à une rémunération après service fait ; que n'ayant fourni aucune prestation depuis 1989, date de sa condamnation, l'intimé ne peut prétendre à un salaire.

Qu'en tout état de cause, l'arrêt du mandatement de l'intimé fait suite à sa demande expresse de mise à la retraite en date du 10/05/2008.

Qu'ayant obtenu cette mise à la retraite anticipée pour compter de fin 1989, la condamnation de l'Etat par le premier juge à lui payer la somme de trente un millions six cent quarante mille (31 640 000) francs CFA en réparation du préjudice financier, ne saurait être justifiée, ce d'autant plus que ce montant est déterminé sans aucune base de calcul mais plutôt sur les seuls sentiments du requérant, en l'absence de toute pièce sérieuse.

Dans son mémoire en réplique, l'intimé fait valoir qu'en la forme il n'a pas saisi l'Administration d'un recours préalable courant année 1990 ; que son premier recours est bel et bien celui adressé le 30 avril 2013 au Ministre de l'Agriculture et de la Sécurité alimentaire qui a gardé le silence pendant quatre mois, d'où la naissance d'une décision implicite de rejet pour

compter du 30 août 2013, décision qu'il a attaquée devant le tribunal le 03 septembre 2013. Que ce recours est donc intervenu dans le délai de deux mois prescrit par la loi et est dès lors recevable.

Toujours en la forme, l'intimé expose que l'article 59 de la loi numéro 006-2008 du 24 janvier 2003 prévoyant la prescription au profit de l'Etat, des créances non acquittées dans un délai de quatre ans, ne lui est pas applicable, car il ne s'agit pas de la réclamation de salaires mais plutôt d'une action en indemnisation contre l'Etat en prenant le montant du salaire comme base d'évaluation rationnelle et réaliste permettant de quantifier en argent l'indemnisation réclamée.

Qu'il apparait donc clairement qu'il ne peut y avoir de prescription en l'espèce.

Au fond, l'intimé soutient que c'est la lettre n°0711 du DAAF du Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage en date de décembre 1989, adressée au directeur de la solde et de l'ordonnancement qui a déclenché la procédure ayant abouti à l'arrêt du mandatement et partant à la cessation de ses activités professionnelles depuis 1990 ; que cette décision viole les dispositions de la ZATU numéro VI-8 FP/PRES du 26 octobre 1986 et de la loi n 013 -98 du 28 avril 1998 qui prévoient préalablement une décision de révocation ou de licenciement, laquelle n'a jamais existé et ne saurait être remplacée par une lettre du DAAF démunie de toute base légale.

Que cette légèreté dans le comportement de l'Administration lui porte un lourd préjudice dont il porte toujours les cicatrices.

Qu'ayant agi illégalement l'Etat a engagé sa responsabilité et c'est pour la réparation dudit préjudice que les juridictions administratives ont été saisies.

Qu'en tout état de cause, l'absence de service fait ou l'inexécution du travail incombe à l'administration puisque que c'est elle qui a ordonné l'arrêt du paiement du salaire et qui a empêché de la sorte que le travail soit fait.

## **SUR QUOI**

### **SUR LA RECEVABILITE DE L'APPEL**

Considérant qu'aux termes de l'article 26 de la loi n°21-95/ADP du 16 mai 1995, les jugements contradictoires du tribunal administratif sont susceptibles d'appel devant le Conseil d'Etat dans un délai de deux mois à compter de leur prononcé, passé ce délai l'appel est irrecevable ;

Qu'en l'espèce, le jugement n°004/2016 a été rendu contradictoirement le 05 janvier 2016 par le tribunal administratif de Ouagadougou ;

Que contre ce jugement, le requérant a interjeté appel le 29 janvier 2016, soit moins de deux (02) mois à compter de son prononcé ;

Que son action est donc intervenue dans le délai légal et est en outre régulière au regard des pièces qui l'accompagnent ;

Qu'elle doit être déclarée recevable ;

### **SUR LE FOND**

#### **1. De la forclusion**

Considérant que pour conclure à la forclusion, l'appelant soutient que dans sa lettre de relance en date du 22 avril 2013, Monsieur OUEDRAOGO Moumouni affirme que le contentieux qui l'oppose à l'Etat depuis janvier 1990 à décembre 2004, n'est toujours pas résolu; qu'une telle affirmation est la preuve de l'existence d'un contentieux entre l'intéressé et l'Administration depuis 1990 ;

Qu'il est dès lors incontestable que depuis 1990, Monsieur OUEDRAOGO Moumouni a soumis une réclamation à l'Administration, qui n'y a pas donné une suite favorable ; qu'à compter de cette date (1990), il avait un délai de six (06) mois, aux termes de l'article 17 de la loi n°21/95/ ADP du 16 mai 1995 portant création, organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs, pour saisir le juge administratif;

Qu'ayant attendu jusqu'en 2013 pour introduire sa requête, il était largement forclos;

Que la tentative de relancer le délai de recours juridictionnel à travers le recours administratif préalable du 30 avril 2013

devrait être déclarée vaine par le premier juge, parce que ce délai de recours juridictionnel court à compter du premier recours administratif préalable et non des lettres de relance;

Considérant que le premier juge a rejeté ce moyen au motif que d'une part, le requérant conteste vigoureusement avoir déposé un quelconque recours préalable en 1990 ; que d'autre part, l'Administration n'a pas pu faire la preuve de son allégation tendant à convaincre qu'elle avait déjà été saisie de la même requête par OUDRAOGO Moumouni ;

Que de jurisprudence et doctrine constantes, celui qui se prévaut d'un fait doit en apporter la preuve ;

Qu'en l'espèce, l'Administration n'a pas apporté la preuve de l'existence d'un recours identique préalable dont elle aurait été saisie en 1990 ;

Qu'il y a donc lieu de considérer que le seul recours administratif préalable est celui introduit le 30 avril 2013 par OUEDRAOGO Moumouni ;

Que même s'il avait été saisi d'un précédent recours administratif, pour être fondé à s'en prévaloir, l'Etat aurait dû répondre expressément à la lettre qui lui a été adressée le 30 avril 2013, et opposer à OUEDRAOGO Moumouni l'exception d'irrecevabilité tirée de l'existence de ce précédent recours qui a été infructueux ;

Qu'en choisissant de garder le silence pendant quatre mois, l'Etat a implicitement rejeté au fond la requête du 30 avril 2013, décision implicite à partir de laquelle s'ouvre un délai de deux mois dans lequel le recours juridictionnel est recevable, ce en application de l'article 17 de la loi N°21/95/ADP du 16 mai 1995 portant création, organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs qui dispose que *« Dans les affaires contentieuses qui ne peuvent être introduites que sous forme de requête contre une décision administrative, lorsqu'un délai de quatre (04) mois s'est écoulé depuis la demande sans qu'aucune décision de l'Administration ne soit intervenue, les parties intéressées doivent la considérer comme rejetée ; elles peuvent dès lors saisir le Tribunal Administratif dans les deux mois qui suivent l'expiration du délai de quatre (04) mois. »* ;

Que de ce qui précède, le premier juge n'a pas violé la loi en rejetant l'exception d'irrecevabilité du recours tirée de la forclusion ;

Que sa décision sur ce point mérite d'être confirmée ;

## **2. De la prescription quadriennale**

Considérant que l'article 59 de la loi n°006-2003/AN du 24 janvier 2003 relative aux lois de finances dispose que « *sont prescrites au profit de l'Etat et de tout autre organisme public doté d'un comptable public, toute créance qui n'a pas été acquittée dans un délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis* » ;

Que l'appelant se prévaut de cette disposition pour opposer à l'intimé la prescription quadriennale, la créance dont le paiement est demandé étant échu depuis l'année de la cessation de service de l'intimé, soit en 2005 ;

Que le premier juge a rejeté ce moyen en soutenant que « l'argumentaire développé par l'Etat se rapporte finalement à la contestation du bien fondé de la requête plutôt qu'à sa recevabilité ; qu'autrement dit, l'allégation de l'extinction de la créance, (question de fond) ne saurait être confondue avec la notion procédurale de forclusion de l'action contentieuse, laquelle forclusion (prescription du droit d'agir, en d'autres termes) est elle régie par l'article 17 précité » ;

Considérant qu'en décidant de la sorte, le premier juge a fait une saine application de la loi ; qu'en effet, l'Agent Judiciaire du Trésor, représentant l'Etat, a fait une confusion grave entre les règles de recevabilité et celles du bien fondé de l'action ;

Qu'en l'espèce, la question de la prescription de la créance quadriennale de la créance porte non sur la recevabilité du recours, mais plutôt sur l'extinction de la créance, laquelle relève éminemment du fond ;

Qu'il y a lieu confirmer la décision du premier juge sur ce point ;

Qu'en tout état de cause, la prescription quadriennale, régie par l'article 59 de la loi n°006-2003/AN du 24 janvier 2003 ne concerne que la « créance qui n'a pas été acquittée dans un délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis » ;

Que cette prescription quadriennale concerne seulement la créance certaine liquide et exigible, considérée comme un droit déjà acquis, et non les dommages intérêts dont l'existence dans son principe n'est pas encore établie, le recours en



indemnisation comme c'est le cas en l'espèce tendant à demander au juge de constater l'existence d'une faute, l'imputabilité de cette faute à l'administration, l'existence d'un dommage ayant résulté de cette faute, d'où la nécessité d'indemniser la victime par l'allocation de dommages-intérêts ;

Que la demande de dommages-intérêts devant l'Administration ne rentrant pas dans le champ d'application de la prescription quadriennale et n'étant pas soumise à aucune condition de délai par la loi, elle peut être présentée à tout moment ;

Qu'au regard de ce qui précède, il convient d'écarter les moyens du premier juge mais de confirmer sa décision ayant déclaré non fondé l'argument relatif à la prescription car il ne s'agit pas de la créance au sens de l'article 59 de la loi n°006-2003/AN du 24 janvier 2003, mais d'un recours en indemnisation ;

### **3. De la qualification de la demande de OUEDRAOGO Moumouni et de son bien fondé**

Considérant que pour obtenir l'infirmité du jugement attaqué, l'Etat soutient que OUEDRAOGO Moumouni a saisi le Tribunal Administratif d'une requête aux fins de paiement de la somme de quarante-deux millions cinq cent soixante-quinze mille deux cent franc CFA (42 575 200FCFA) représentant 14 ans de salaires et 9 ans de pensions non perçus;

Que le premier juge en accédant à cette demande a violé l'article 55 de la Zatu N°VI - 8 FP/PRES du 26 octobre 1988 portant statut général de la Fonction Publique et l'article 27 de la loi n°013/98/AN du 28 avril 1998 Portant régime juridique applicable aux emplois et aux agents de la fonction publique, qui prescrivent que tout fonctionnaire a droit à une rémunération après service fait;

Que la condition sine qua non du traitement du fonctionnaire étant le service préalablement fait, le requérant qui n'a fourni aucune prestation de service depuis 1989, date de sa condamnation, ne pouvait prétendre à un salaire ;

Qu'en tout état de cause, l'arrêt du mandatement de l'intimé fait suite à sa demande expresse du 10 mai 2008 d'être mis à la retraite anticipée;

Qu'ayant obtenu cette mise à la retraite anticipée pour compter

de fin 1989, la condamnation de l'Etat par le premier juge à payer à l'intimé, la somme de trente un millions six cent quarante mille (31 640 000) francs CFA en réparation du préjudice financier, ne saurait être justifiée ;

Considérant cependant et d'une part, que l'Etat fait une confusion grave entre la demande tendant au paiement de salaire et le recours pour excès de pouvoir ;

Qu'en effet, dans le recours de OUEDRAOGO Moumouni, il ne sollicite nulle part le paiement de ses arriérés de salaires et reconnaît lui-même de façon implicite qu'il n'a fourni aucune prestation de service à même de justifier un salaire ; qu'en l'espèce, il reproche à l'administration d'avoir irrégulièrement et abusivement mis fin à son mandatement et partant à sa carrière et soutient que ce comportement fautif de l'Etat lui a causé un préjudice consistant dans la privation de ses revenus et qu'il demande réparation de ce préjudice ;

Que d'autre part, l'Etat soutient à tort que l'arrêt du mandatement de l'intimé fait suite à sa demande expresse du 10 mai 2008 d'être mis à la retraite anticipée ;

Qu'un tel moyen manque de sérieux, car il est suffisamment établi et l'Etat lui-même reconnaît dans toutes ses écritures, que l'arrêt du mandatement de l'intimé date de 1989 suite à une condamnation judiciaire, ce qui permet de relever aisément une ambiguïté doublée d'une irrégularité grave, l'arrêt de mandatement étant intervenue neuf ans avant la prétendue demande de mise à la retraite anticipée du 10 mai 2008, laquelle du reste n'a jamais été produite au dossier ;

Que c'est donc en vain que l'Etat tente d'obtenir l'infirmité du jugement querellé ;

Qu'en tout état de cause, ainsi que l'a souligné le premier le juge, en l'absence de la moindre décision régulière de révocation ou de licenciement prévue par les textes régissant la fonction publique, en l'occurrence la Zatu N°VI-8/FP/PRES du 26 octobre 1986 et la loi n°013-98/AN du 28 avril 1998, l'arrêt de mandatement est une violation grossière de la légalité et engage la responsabilité de l'Etat ;

#### **4. Sur le quantum de la réclamation**

Considérant que l'appelant reproche au premier juge d'avoir condamné l'Etat à payer à Monsieur OUEDRAOGO Moumouni

la somme de trente un millions six cent quarante mille (31 640 000), montant déterminé sans aucune base de calcul mais plutôt sur les seuls sentiments du requérant qui aurait fabriqué des chiffres sans aucune pièce sérieuse à l'appui pour emporter la religion d'un Tribunal ;

Considérant que le premier juge, pour justifier la condamnation dans son principe et dans son quantum, a soutenu qu'il est établi que OUEDRAOGO Moumouni avait la qualité de fonctionnaire au moment de l'arrêt de mandatement de son salaire ; que le principe du droit au salaire en tant que fonctionnaire lui était donc acquis ; qu'il évalue le montant de la réparation de sa privation de salaires à la somme trente un millions six cent quarante mille (31 640 000); que la partie adverse qui conteste ce montant n'apporte aucune preuve à l'appui ; que dans ces conditions il convient de prendre acte de la quantification du préjudice faite par le recourant et de condamner l'Etat à lui payer le montant ainsi déterminé, et de le débouter des autres chefs de demande, ceux-ci n'ayant pas été justifiés ;

Considérant qu'en raisonnant et en décidant de la sorte, le premier juge n'a violé aucune règle de droit ; qu'il a plutôt fait une saine application du principe d'équité en allouant comme dommages intérêts, un montant proportionnel à la rémunération de base que l'intimé aurait dû percevoir s'il n'avait pas été victime de la faute de l'Etat, et l'a débouté des autres chefs de demande pour absence de justification ;

Qu'il y a lieu confirmer sa décision sur ce point ;

### **Sur les dépens**

Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article 38, alinéa 2 de loi organique n°015-2000/AN du 23 mai 2000 portant composition, organisation, attributions, fonctionnement du Conseil d'Etat et procédure applicable devant lui que la partie qui succombe au procès est condamnée aux dépens ;

Qu'au regard de ce qui procède, il y a lieu mettre les dépens à la charge de l'appelant ;

### **PAR CES MOTIFS**

Statuant publiquement, contradictoirement, en matière administrative et en dernier ressort ;

En la forme :  
déclare l'appel recevable ;

Au fond :  
- Le dit mal fondé et le rejette;  
- Confirme en conséquence le jugement querellé en toutes ses dispositions ;

Met les dépens à la charge du Trésor Public

Ainsi fait, jugé et prononcé publiquement les jour, mois et an ci-dessus.

Et ont signé le Président et le Greffier.